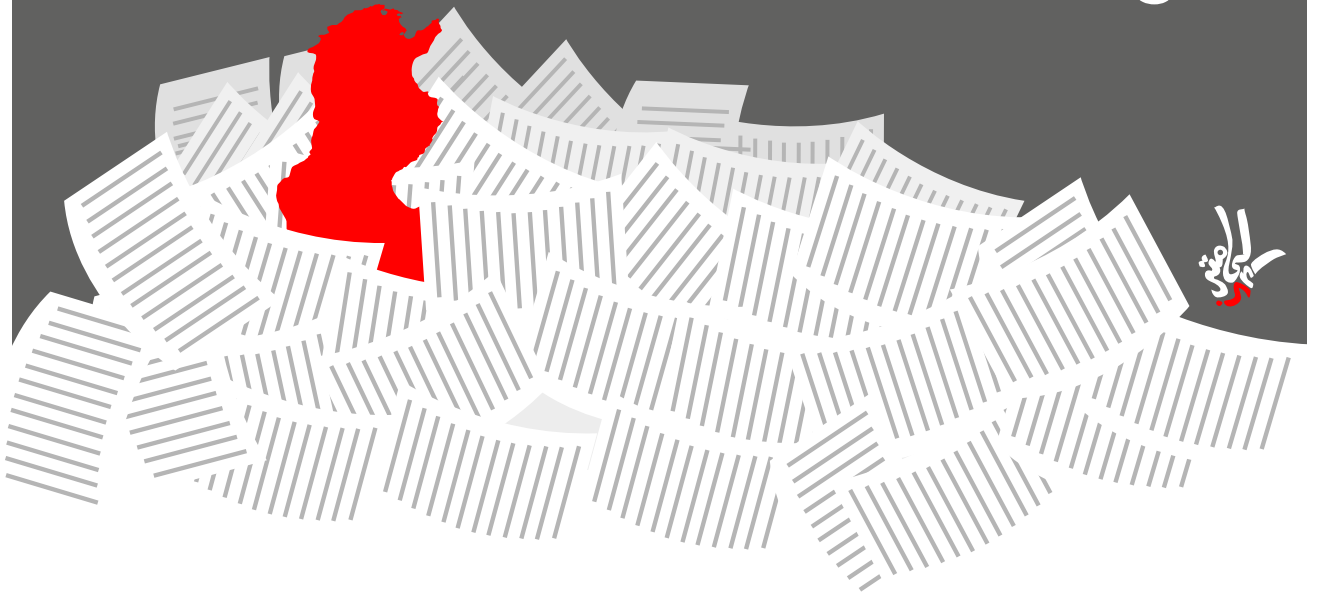


من حالة الطوارئ إلى الحالة الاستثنائية: تتهاوى الديمقراطية التونسية في ظل الأنظمة الخاصة



تعيش تونس في حالة طوارئ منذ جوان 2015 وقد قام الرؤساء المتعاقبون على مدى ست سنوات بتجديد هذا النظام الاستثنائي دوريا مستندين في ذلك على الأمر 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ دون أي تبرير واضح ودقيق للتهديد الذي يواجه أمن الدولة والذي يتمثل الهدف منه في القضاء عليه أصلا. وعلى هذا الأساس فقد فرضت وزارة الداخلية منذ سنوات قيودا تعسفية على حرية المئات، إن لم يكن الآلاف، من التونسيين الخاضعين للإجراءات الحدودية معتبرة إياهم بمثابة تهديد للنظام العام. مثل هذه القيود، التي ازدادت في الأسابيع الأخيرة، تستند إلى أساس مشكوك فيه منذ أن اعتمد الرئيس الأسبق الحبيب بورقيبة الأمر الذي ينظم حالة الطوارئ في عام 1978 عملا بالفصل 46 من الدستور التونسي السابق. ويخوّل هذا الفصل 46 الموافق للفصل 80 من الدستور الحالي، لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارات بمراسيم وينص على أنه: «يُنهي العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها». وعليه فإنه لم يعد من المفترض أن يكون لأمر سنة 1978 أية قوة قانونية لأكثر من 40 سنة، ومع ذلك فإنه يظل أداة مهيبة للرقابة الأمنية وحتى السياسية في يد السلطة التنفيذية.

ومع بداية الأزمة الصحية في مارس 2020، أضاف الرئيس قيس سعيد تدابير استثنائية جديدة إلى حالة الطوارئ بتفعيل الفصل 80 من الدستور في سابقة هي الأولى من نوعها، وكما هو الحال مع حالة الطوارئ فإنه لم يتم تقديم تفسير واضح لإثبات تفعيل هذا التشريع الخارج عن إطار القانون العام الذي من المفترض أن يتم تفعيله فقط في حالة وجود خطر داهم يهدد الوطن أو أمن الدولة واستقلالها أو حتى يعرقل السير العادي للسلط العامة. ومن المؤكد أن الأزمة الصحية هزت البلاد

إلى حد كبير ومع ذلك فإنه لا يوجد أي شيء يثبت أنها تشكل خطراً داهماً على معنى الفصل 80. واستناداً إلى حالة الاستثناء، فقد اعتمد رئيس الدولة عدة أوامر رئاسية تقيد حرية التنقل وذلك أساساً من خلال فرض حظر التجول، كما اتخذ عدد من الولاة في ذات الوقت مجموعة قرارات بمنع التنقل عملاً بالفصل 4 من الأمر 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ. لقد أدى الارتباك الناجم عن وجود حالات استثنائية متباينة بصفة موازية، بنيت إحداها على أساس الفصل 80 من الدستور والأخرى على الأمر المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ، إلى حالة من عدم الانسجام وعدم القدرة على التنبؤ بالقانون لدى التونسيين، كما هو الحال مع القضاة المكلفين بالنظر في مخالفات منع التنقل.

اتخذ تراكم الأنظمة الاستثنائية في 25 جويلية المنقضي منعطفاً يبعث على القلق.

مرة أخرى قام الرئيس بتفعيل الفصل 80 من الدستور ليعلل ذلك باعتماد تدابير جذرية تتجاوز مجرد تقييد حرية التنقل لوقف انتشار فيروس كورونا، حيث أنه لم يقدم أي تبرير واضح ودقيق لفرض حالة الاستثناء هذه ولا حتى أي حد زمني لها. وينطبق الشيء نفسه على الإجراءات المتخذة على أساس الفصل 80 وخاصة تلك المتعلقة بتعليق أنشطة مجلس نواب الشعب ورفع الحصانة عن النواب وهي إجراءات غير دستورية بشكل واضح كما أن الضرورة منها ومدى تناسبها مشكوك فيهما خاصة في ظل عدم وجود أهداف محددة بوضوح.

من مشمولات المحكمة الدستورية أن تشرف على الامتثال لمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب، التي تنظم أي لجوء إلى حالات الاستثناء، إلى جانب أي قرار يقضي بتعديل جوهر في توازن السلطات الذي يكفله الدستور، غير أنه في غياب مثل هذا الاختصاص القضائي، الذي أعاققت تشكيله عوائق سياسية لا نهاية لها، لا يبدو أن هناك أية ضمانات موجودة اليوم لمراقبة صلاحيات الرئيس.

إجراءات المراقبة الإدارية: أسلوب جديد للحكم

بالإضافة إلى الإجراءات التي وقع اتخاذها استناداً إلى الفصل 80، قام كل من رئيس الجمهورية والوزير الجديد المكلف بإدارة شؤون وزارة الداخلية بالترافع في عدد الإجراءات المقيدة لحرية الأفراد، بالاستناد خاصة إلى الأمر عدد 50 لسنة 1978 المتعلق بحالة الطوارئ والذي أصبح نظرياً خالياً من أي وزن قانوني بعد مرور ما يزيد عن 40 عامًا عن إحداثه. ومن المرجح أنه وقع تطبيق الإجراءات الحدودية على العشرات، إن لم يكن المئات، ونظراً لهذه الإجراءات فإنه دائماً ما يقع منعهم من السفر خارج البلاد أو يتم إخضاعهم لمراقبة حدودية مما يشكل تقييداً صارخاً لحريتهم في التنقل، فضلاً عن أنه تم وضع العشرات من الأشخاص تحت الإقامة الجبرية.

إن التعسف في إجراءات المراقبة الإدارية الواسعة النطاق ضد الأشخاص المدرجين تحت الإجراءات الحدودية لفترة ما قبل 25 جويلية 2021 يقع تدارسه اليوم تحت الأضواء نظراً لكونه أصبح يؤثر على شريحة واسعة من المواطنين التونسيين والمواطنات التونسيات لا سيما النواب والسياسيين والقضاة ورجال وسيدات الأعمال.

لا تُعتبر القيود الإدارية على حرية التنقل ظاهرة جديدة حيث نحدد بها المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب رفقة شركائها من المجتمع المدني. كما وثقت المنظمة منذ سنوات توظيف وزارة الداخلية لإجراءات المراقبة الإدارية التعسفية الهادفة لتقييد الحريات، خاصة حرية التنقل، لأفراد معينين على أسس غير واضحة تتعلق بكونهم قد يشكلون تهديدًا للنظام العام. وقد أصبحت سياسة المراقبة هذه، التي وقع تنفيذها دون أي تدخل قضائي، أكثر جسامة طيلة السنوات الأخيرة، لدرجة أنها غالبًا ما تتخذ شكل مضايقات فعلية من طرف رجال الشرطة فتترتب عنها عواقب وخيمة على الأشخاص الذين يتعرضون لها.

وقد تفاقمت هذه الظاهرة بشكل ملحوظ في الأسابيع الأخيرة الماضية منذ أن تم إعلان حالة الطوارئ، فلم تعد إجراءات الرقابة الإدارية مجرد أداة للرقابة الأمنية إذ يبدو أنها صارت وسيلة تستعين بها الرئاسة للسيطرة على الفضاء السياسي. وفي الأثناء لا يزال التقييم على حاله، أي أن مثل هذه التدابير ما تزال متسمة بطابع تعسفي نظرا لخلوها من الأساس القانوني كما أنها ليست بضرورية أو متناسبة وغير خاضعة لمراجعة قضائية كافية. لا يسعنا إلا أن نأسف لأنه لم يتم التشكيك أخيرًا في شرعية إجراءات المراقبة الإدارية هذه إلا بعد أن تم المساس ببعض الشخصيات العامة.

الطابع التعسفي للإجراءات المقيدة للحرية

تمامًا مثل قرارات إنشاء أنظمة خاصة مثل حالة الطوارئ أو التدابير الاستثنائية، ينبغي على التدابير الهادفة لتقييد الحرية والتي تم اتخاذها على أساس هذه الحالات الاستثنائية أن تحترم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الشرعية والضرورة والتناسب.

إن هذه المبادئ راسخة في الدستور التونسي حيث ينص الفصل 49 منه على ما يلي: «يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه القيود وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك.»

لئن أصبح تطبيق مقتضيات الدستور التونسي اليوم متذبذبًا أكثر من أي وقت مضى، فإن مبادئ الشرعية والضرورة والتناسب فضلًا عن شرط المراقبة القضائية المستقلة لا تزال كلها سارية وإن هذه المبادئ في الواقع لراسخة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يحدد المعايير الدولية من حيث الضمانات والقيود المفروضة على الحقوق الأساسية. كما نذكر أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الدولة التونسية له العلوية على أي نص في القانون التونسي، بما في ذلك الدستور **وذلك من منظور القانون الدولي.**

ومع ذلك فإنه هناك شكوك جدية تحوم حول مدى الامتثال لما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والفصل 49 من الدستور فيما يتعلق بالإجراءات الهادفة لتقييد الحريات المعتمدة إزاء العشرات أو حتى المئات من التونسيين.

عدم شرعية القيود على حرية التنقل

ينص الفصل 24 من الدستور التونسي على أن «لكل مواطن الحرية في اختيار مقر إقامته وفي التنقل داخل الوطن وله الحق في مغادرته.»

كما تؤكد المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن «لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته» وأن «لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده.»

كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن حرية التنقل لا يجوز أن تخضع إلا لقيود «ينص عليها القانون وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم وتكون متناسبة مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.»

وفي نفس السياق يؤكد كل من الدستور في فصله 49 والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ان القيود المسلطة على الحقوق والحريات لا يمكن اتخاذها إلا في شكل قانون أساسي وفقاً لنص الدستور.

منذ تاريخ 25 جويلية عمدت السلطات الأمنية بالمطارات الى اخضاع العديد من الأشخاص الراغبين في السفر الى تحقيقات مطولة حالت دون تمكين العديد منهم من الالتحاق برحلاتهم هذا علاوة على اعلام جزء آخر شفاهايا بمنعهم من السفر تطبيقا لإجراءات إدارية دون تقديم أي توضيح. ووفقا لما أفادت به منظمة العفو الدولية مؤخرًا فإن شرطة الحدود لم تقدم أي سند قانوني او حتى توضيح لسبب هذا المس من حرية التنقل.

وتجدر الإشارة ان المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب وفي اطار نشاطها المتعلق بتوثيق حالات الإجراءات الحدودية المانعة من السفر ومتابعة الدعاوى الإدارية الرامية الى الغاء هذه القرارات الإدارية التعسفية، تبين لها أن وزارة الداخلية تبرر لجوؤها لهذه الإجراءات مستندة على الأمر عدد 75-342 المؤرخ في 30 ماي 1975 الذي يحدد صلاحيات وزارة الداخلية ولاسيما الفقرة الثالثة من الفصل الرابع من الأمر المذكور والذي ينص ان وزير الداخلية مسؤول على... مراقبة جولان الأشخاص بكامل تراب الجمهورية وخاصة بالحدود الترابية والبحرية ومباشرة الشرطة الجوية.» فالسند القانوني للإجراءات الحدودية المذكورة هو بالتالي مجرد أمر أي نص ترتيبي لا يرتقي لمرتبة القانون ولا يخول قطعاً للسلطات الأمنية صلاحيات التقييد من الحريات او التضيق في مجال ممارستها.

في نفس الإطار، تبرر الوزارة إجراءات المنع من السفر في قضايا أخرى باللجوء الى القانون عدد 75 - 40 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بجوازات السفر ووثائق السفر متناسية ان هذا القانون أكد بدون لبس في فصله 15 ان حالات المنع من السفر تتخذ بناء على أذن قضائية او قرارات النيابة العمومية.

في غياب السند القانوني التضيق على حرية التنقل هو اجراء تعسفي.

ان قرار وضع الأشخاص رهن الإقامة الجبرية او اخضاعهم للمراقبة الإدارية يعدّ انتهاكا صارخا لحرية التنقل تتخذها الإدارة استنادا إلى الفصل 5 موزج من الأمر الرئاسي عدد 50-78 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ. وينص هذا الفصل على أنه «يمكن لوزير الداخلية أن يضع تحت الإقامة الجبرية في منطقة ترابية أو ببلدة معينة أي شخص يقيم بإحدى المناطق المنصوص عليها بالفصل الثاني أعلاه يعتبر نشاطه خطيرا على الأمن والنظام العامين بتلك المناطق. يتعين على السلط الإدارية اتخاذ كل الإجراءات لضمان معيشة هؤلاء الأشخاص وعائلاتهم.»

وفقاً لنشاط المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب وشهادات الأشخاص الموضوعين حديثاً تحت الإقامة الجبرية منذ إعلان حالة الطوارئ، فإنه يتم إشعار الأشخاص الخاضعين للإقامة الجبرية عمومًا بهذا الإجراء شفويًا دون تمكينهم من أثر كتابي. علاوة على عدم التنصيص على الإطار المكاني للإقامة الجبرية (هل هي ولاية، ام منطقة، ام مدينة او حتى مقر الإقامة؟) ولا على العقوبات المقررة في صورة عدم احترام هذه القرارات.

بغض النظر عن الاعتبارات المذكورة، فإن قرار وضع شخص رهن الإقامة الجبرية في حد ذاته يمثل إجراء تعسفيًا نظرًا لكونه خاليًا من كل أساس قانوني. حيث ان الأمر عدد 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ والذي عادة ما تلجأ اليه الإدارة لا يرتقي لمرتبة السند القانوني ويعتبر موضوعيًا ملغى ومجردًا من أي أثر قانوني وان إخضاع الأشخاص للإقامة الجبرية استنادًا لهذا النص يعتبر انتهاكًا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المكفولة دستوريًا بالفصول 28 و65 ودوليا بالمادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

تجدد الإشارة أنّ الفصل 9 من الأمر المذكور ينص على عقوبة سجنية تتراوح بين ستة أشهر وستين وغرامة مالية يتراوح قدرها من 60 إلى 2500 دينار لكل شخص يقوم بمخالفة الأحكام المتصلة بإقامته الجبرية.

غياب مبدأي الضرورة والتناسب في فرض القيود على حرية التنقل

على غرار مبدأ الشرعية، فإن مبدأي الضرورة والتناسب اللذين ينطبقان على أي إجراء مقيد للحرية يندرجان في صميم الفصل 49 من الدستور التونسي. ولئن كانت هاتاه الشروط تنطبق على القيود المفروضة على الحريات التي يمكن أن تطبق في الظروف العادية أو أثناء الحالات الاستثنائية، وأثناء حالات الطوارئ.

وقد أوضحت لجنة حقوق الإنسان معنى مبدأي الضرورة والتناسب في تعليقها العام على المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي ينص على ما يلي:

« 1 - في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تقتيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي.

2 - لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام الفصول 6 و7 و8 و(الفقرتان 1 و2) و11 و15 و16 و18.»

وتشير اللجنة في تعليقاتها العامة التي توضح فيها المادة 4 إلى أنه «لا يجوز تقييد التزامات الدولة الطرف بموجب العهد إلا بالقدر الذي تقتضيه الحالة. ويقتضي هذا الشرط من الدول الأطراف ألا تبرر على وجه التحديد قرارها القاضي بإعلان حالة الاستثناء فحسب، بل يشمل اتخاذ أية تدابير ملموسة قد تنتج عن ذلك الإعلان أيضًا»¹.

1 لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 على المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

وعليه فإن هذا الالتزام ينطبق على التدابير المقيدة للحريات التي يمكن اتخاذها في ظل حالات الطوارئ أو حالات التدابير الاستثنائية وهذا هو الحال بالنسبة للقيود المفروضة على حرية التنقل والتي ينبغي تقديم تبريرات بشأنها في كل حالة على حدة.

ومع ذلك فإن العوائق أو المنع من مغادرة التراب الوطني إلى جانب أوامر الإقامة الجبرية التي تم إقرارها منذ 25 جويلية، مثلها مثل تلك المفروضة لسنوات على أشخاص آخرين وقع إدراجهم تحت الإجراءات الحدودية، لا تمثل في مجملها لمتطلبات الضرورة والتناسب، وذلك لسببين:

فمن ناحية، لا تقوم الإدارة بتقديم الأسباب الظرفية والتفصيلية التي تبرر تقييد حرية الأشخاص المعنيين، فكيف لنا أن نتحقق من ضرورة وتناسب تقييد الحريات إذا كنا نجهل الهدف من هذا الإجراء أساسا؟

ومن ناحية أخرى فإن هذه الإجراءات المقيدة للحرية غير محدودة في مدة زمنية معينة وبالتالي فلا يمكن ان تكون متناسبة.

رقابة قضائية محدودة

يؤكد الفصل 49 من الدستور ان القضاء هو الضامن والحامي للحقوق والحريات حيث « تتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك». وتنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه «من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون».

ويترتب على هذه الأحكام أن القيود الإدارية المفروضة على بعض الحقوق والحريات تصبح غير قانونية وتعسفية إذا لم تكن تخضع لرقابة سلطة قضائية فعلية وواعية بالصيغة المتأكدة والمستعجلة للموضوع.

يشكل غياب إشعار خطي بالإجراءات التي تهدف لتقييد حرية الأشخاص المعنيين، عقبة أمام قيام المحكمة الإدارية بالرقابة القضائية، إذ يتعين على العارض عندئذ مضاعفة الجهود ليبرهن للمحكمة أنه يخضع لإجراء إداري مقيد للحرية.

يعتبر من السابق لأوانه التكهن بمآل الطعون المقدمة امام المحكمة الإدارية والرامية لإلغاء قرارات منع السفر والوضع رهن الإقامة الجبرية. فمن المرجح أن يقع التعامل مع هذه الطعون بطريقة مماثلة لطعون سابقة أجراها مستفيدون خاضعون للإجراء الحدودي 5 بدعم من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب. الا ان هذه الاخيرة واستنادا لتجربتها في هذا المجال خلال السنوات الفارطة تتوقع ان تواجه هذه الطعون أحد اهم المشاكل المزمنة للقضاء الإداري التونسي المتمثلة في الأجل الزمنية الطويلة والمشقة للفصل في القضايا سواء كان الامر متعلقا بالطعون الاستعجالية الرامية لإيقاف تنفيذ مقرر اداري او دعاوى اصلية بهدف الغائها. وفقا للقانون التونسي فإن أجل النظر في الطعون الاستعجالية لا يتعدى الشهر الواحد كحد أقصى وهي مدة طويلة نسبيًا قد لا يتم احترامها في أغلب الحالات.

مما لا شك فيه فان المنع من السفر والوضع رهن الإقامة الجبرية تعتبر قرارات تعسفية تلحق بالأشخاص المعنيين بها أضرارا مادية ومعنوية يصعب جبرها خاصة في غياب رقابة قضائية مستعجلة وتتعهد في غضون ال 48 ساعة الموائية للعلم بها كما هو معمول به في الأنظمة القانونية المقارنة.

من حق الشعب التونسي العيش في دولة تحترم سيادة القانون وهو ما نأضل من أجله طوال سنوات

تعتبر المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب عن قلقها إزاء زيادة الاعتداءات على الحريات الأساسية بسبب السلطة المفرطة التي تتمتع بها وزارة الداخلية خصوصا في إطار حالات الطوارئ والتدابير الاستثنائية.

ان مكافحة الفساد وحماية الامن الوطني، على مشروعيتهما، لا يمكن أن تشكل ذريعة لاستثناء علوية القانون، فالشعب التونسي يبقى جديرا بالعيش في كنف ديمقراطية فعلية تكفل الفصل والتوازن بين السلط.

تدعو المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب رئيس الجمهورية إلى الأمر بالوقف الفوري لجميع الإجراءات المقيدة لحرية الأشخاص التي تتخذها وزارة الداخلية في غياب إذن قضائي. وفي حال تم الاشتباه في ارتكابهم جرما، فإنه ينبغي مقاضاتهم لذلك عوض إخضاعهم لتدابير الرقابة الإدارية في انتهاك لأي من الضمانات الإجرائية ومن دون أي أساس قانوني.

كما ترجو المنظمة العودة السريعة لنظام دستوري مؤكدة أن العراقيل والشلل المؤسساتي الذي ميز الفترة السابقة لا يمكن أن يبرر الغاء مبدأ الفصل بين السلط وان النوايا والتطمينات الرئاسية على صدقها تبقى غير كافية للتخلص نهائيا من حالة الريبة والخوف من الرجوع لمنظومة استبدادية.

وفي الختام تدعو المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب القضاء الإداري للاضطلاع بدوره المعهود كصمام امان ضد أي تهديد للحقوق والحريات وان لا يدخر الجهد عند النظر في الطعون الموجهة ضد أي قرار اداري تعسفي آخذا بعين الاعتبار الصبغة الاستعجالية والمتأكدة ومستندا للمعايير الدولية وللضمانات الدستورية خاصة الفصل 49.

